

7188

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant
un projet de loi sur la responsabilité de la Confédération,
des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires**

(Du 29 juin 1956)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité).

I. La responsabilité civile selon le droit actuel

En vertu de l'article 117 de la constitution, les fonctionnaires de la Confédération sont responsables de leur gestion, une loi déterminant «ce qui tient à cette responsabilité». La même prescription figurait déjà à l'article 110 de la constitution du 12 septembre 1848.

La loi du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération (en abrégé «loi sur la responsabilité») édictée en vertu de la constitution de 1848, a établi le principe que la Confédération ne répond pas du dommage que ses fonctionnaires causent à des tiers en violation de la loi dans l'exercice de leurs fonctions. Le lésé ne peut s'en prendre qu'au fonctionnaire lui-même. Il doit d'abord demander au Conseil fédéral l'autorisation de prendre à partie le fonctionnaire. Si le Conseil fédéral refuse l'autorisation, le lésé peut néanmoins intenter une action civile, mais seulement après avoir fourni pour les frais de procès un cautionnement fixé par le Tribunal fédéral.

D'après la loi de 1850, la Confédération elle-même ne peut être recherchée que dans des cas exceptionnels, soit lorsque l'Assemblée fédérale n'autorise pas une action civile dirigée contre des autorités et fonctionnaires

élus par elle (soit contre des magistrats). Le dernier cas de ce genre dont l'Assemblée fédérale a eu à s'occuper concernait l'action en responsabilité Schøenemann contre quelques conseillers fédéraux anciens et en fonction (cf. ATF 81, I, 159 s.).

La loi de 1850 prévoit encore une autre exception en ce sens que si les membres des autorités exécutives ou judiciaires ne sont pas en mesure de réparer le dommage dont ils ont été rendus responsables, la Confédération est alors tenue d'indemniser.

La loi actuelle ne prévoit donc en principe pas de responsabilité de la Confédération pour le dommage pécuniaire causé fautivement par la gestion de ses fonctionnaires. Une telle responsabilité n'existe que lorsqu'elle est expressément prévue par une disposition légale (ATF 47, II, 505; 68, II, 217, cons. 3; 77, I, 95, cons. 2; Burekhardt-Salis, volume II, p. 278 s.).

Cette réglementation est applicable chaque fois que la Confédération intervient en tant qu'Etat souverain. Bien que la loi ne fasse pas cette réserve, personne n'a contesté que la Confédération soit, elle aussi, soumise aux règles du droit privé, lorsqu'elle se sert des formes de ce droit pour atteindre ses buts; dans ces cas, la responsabilité de la Confédération est régie par le droit civil (ATF 47, II, 150/151; Burekhardt-Salis, volume II, n° 556, VII; Reichlin, *Von der Schadenersatzpflicht der Beamten und des Staates*, dans *Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 1935, p. 98/99).

Dans le domaine du droit public, la loi actuelle libère largement la Confédération de toute responsabilité pour les conséquences pécuniaires des fautes commises par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. En effet, les cas dans lesquels le lésé ne peut pas s'en prendre à la Confédération sont les plus fréquents, aucune responsabilité de la Confédération n'étant prévue en matière de dommages causés par un fonctionnaire nommé par le Conseil fédéral ou par une autorité qui lui est subordonnée, même pas une responsabilité subsidiaire pour le dommage que le fonctionnaire ne serait pas en mesure de réparer lui-même.

II. Critique du droit actuel

Depuis que la loi de 1850 a été édictée, l'idée qu'on se fait des rapports entre l'Etat et les citoyens a évolué. On admettait autrefois que l'Etat agissant en fonction de sa souveraineté n'avait pas à répondre des dommages découlant de son action, sauf quelques exceptions (p. ex. en matière d'expropriation); et cette règle s'appliquait non seulement aux dommages causés conformément au droit, mais aussi à ceux qui l'étaient sans droit par des fonctionnaires. L'Etat se contentait de renvoyer le lésé à agir en justice contre le fonctionnaire fautif.

Cette manière de voir n'a plus cours aujourd'hui. En particulier, on considère comme une injustice le fait que même des dommages causés sans droit ne donnent au lésé aucune action en paiement d'une indemnité de l'Etat. C'est surtout la société suisse des juristes qui a proposé une nouvelle législation rendant l'Etat et les communes responsables du dommage causé sans droit à des tiers par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions; une résolution dans ce sens avait déjà été votée en 1888 (*Revue de droit suisse*, vol. 7, p. 481 s.). En 1912, la société suisse des juristes discuta d'une révision totale de la loi de 1850 (*ibid.*, vol. 31, p. 745 s.). Cette question fut à nouveau débattue en septembre 1953 par la société suisse des juristes au vu du rapport de MM. Kaufmann, professeur à Saint-Gall, et Graff, avocat à Lausanne, sur le sujet «La responsabilité des fonctionnaires et de l'Etat pour le dommage causé à des tiers, en droit fédéral et en droit cantonal» (*Actes de la société suisse des juristes*, 1953, p. 206a s. et p. 383a s.; cf. en outre le procès-verbal, p. 534a s.).

Il est également admis en doctrine que la loi sur la responsabilité doit être complétée par l'introduction de la responsabilité de la Confédération pour ses fonctionnaires (cf. Fleiner/Giacometti, *Schweiz. Bundesstaatsrecht*, p. 698; André Panchaud, «A propos de la responsabilité extracontractuelle de la Confédération», dans la *Semaine judiciaire*, vol. 73, p. 457 s.; Ruck, *Schweiz. Staatsrecht*, 2^e édition, p. 109).

Un postulat déposé le 19 septembre 1944 au Conseil national par M. Perrin, de La Chaux-de-Fonds, invitait le Conseil fédéral à examiner s'il ne serait pas opportun de réviser la loi fédérale de 1850 sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération, «pour l'harmoniser avec les conceptions juridiques actuelles, et tout spécialement en vue d'instituer la responsabilité de la Confédération en cas d'actes illicites commis par un fonctionnaire». Adopté par le Conseil national le 28 septembre 1945, ce postulat fut cependant radié en 1953 parce qu'il datait de plus de quatre ans (*Rapport de gestion*, 1952, p. 82). M. Perrin était d'ailleurs revenu à charge en déposant le 17 décembre 1951 une motion qui invitait le Conseil fédéral «à présenter un projet de révision de la loi fédérale du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération, pour la mettre en harmonie avec les conceptions actuelles du droit». Cette motion fut adoptée le 17 septembre 1952 par le Conseil national et le 1^{er} octobre de la même année par le Conseil des Etats.

Par souci de précision, mentionnons encore que la réglementation en matière de responsabilité de la Confédération n'est pas restée stationnaire depuis 1850. Au contraire, quelques lois spéciales ont institué la responsabilité de la Confédération pour les dommages causés sans droit par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi l'article 27 de la loi du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort

courant (RS 4, 798), l'article premier de la loi du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et des postes (RS 2, 800), les articles 27 et 28 de l'organisation militaire du 12 avril 1907 (RS 5, 3), de même que, dans une mesure restreinte, les articles 35 à 37 de la loi du 14 octobre 1922 réglant la correspondance télégraphique et téléphonique (RS 7, 872) et les articles 44 et suivants de la loi du 2 octobre 1924 sur le service des postes (RS 7, 752). Citons en outre à titre d'exemples récents l'article 70 de la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 8, 451), ainsi que l'article 11 de la loi du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse (non encore publiée dans le recueil officiel, cf. FF 1953, III, 169).

Quelques cantons ont déjà précédé la Confédération en améliorant avant elle la position du lésé. Les uns déclarent l'Etat directement responsable (Genève, loi du 23 mai 1900; Neuchâtel, loi du 2 décembre 1903; Vaud, loi du 29 novembre 1904; Argovie, loi du 21 décembre 1939; Grisons, loi du 29 octobre 1944); d'autres accordent un droit d'option au lésé, qui peut actionner soit le canton, soit le fonctionnaire (Bâle-Ville, loi du 25 novembre 1926; Glaris, loi du 5 mai 1946); d'autres enfin prévoient que l'Etat est tenu de réparer le dommage que le fonctionnaire responsable ne peut pas réparer lui-même (Zoug, loi du 29 décembre 1931; Berne, loi du 7 février 1954; dans les cantons d'Uri, de Soleure et du Valais, la responsabilité subsidiaire de l'Etat est prévue par la constitution).

III. Les travaux préliminaires pour la nouvelle loi

La Confédération s'est ainsi adaptée, peu à peu, aux idées nouvelles en prévoyant dans quelques lois spéciales une responsabilité primaire de l'Etat, mais une réglementation générale satisfaisante n'est possible que par la revision totale de la loi sur la responsabilité. On pourra ainsi mettre fin aux inégalités résultant du fait que le tiers lésé doit actionner tantôt la Confédération, tantôt le fonctionnaire, suivant qu'une loi spéciale peut être invoquée ou que la responsabilité est régie par la loi du 9 décembre 1850.

Le soin d'établir un premier avant-projet de loi fut confié à M. J. Hablützel, ancien juge fédéral, qui remit son texte en août 1952. Celui-ci put être utilisé par les rapporteurs de la société suisse des juristes en septembre 1953 (*Actes de la société suisse des juristes*, 1953, p. 378a à 380a). L'avant-projet Hablützel a été soumis pour observations au Tribunal fédéral et aux départements, sur quoi la division de la justice élaborera d'abord un projet partiel, afin d'examiner en premier lieu avec les départements les deux problèmes principaux, soit la responsabilité pénale et la responsabilité civile. La fédération suisse des avocats et la société suisse des juristes eurent aussi l'occasion de se prononcer sur ce projet partiel du 6 juin 1954.

La division de la justice établit alors un nouvel avant-projet, qui fut soumis le 5 octobre 1955 au Tribunal fédéral, aux départements, ainsi qu'aux associations intéressées. Le projet du Conseil fédéral a été élaboré sur la base des observations reçues.

IV. Les caractéristiques du projet

1. La principale innovation du projet consiste dans l'introduction de la *responsabilité de la Confédération pour le dommage* causé illicitement par un fonctionnaire à un tiers. Une faute du fonctionnaire n'est pas nécessaire pour engager la responsabilité de la Confédération. Mais elle joue un rôle en ce qui concerne le droit de recours de la Confédération contre lui.

Du fait de la responsabilité primaire de la Confédération, la procédure préliminaire devant l'Assemblée fédérale ou le Conseil fédéral pour obtenir l'autorisation d'intenter une action civile ne sera plus nécessaire. Le lésé devra dans tous les cas s'en prendre à la Confédération. Il n'aura aucun droit envers l'agent fautif. Le lésé n'aura pas non plus à rechercher quel est le fonctionnaire responsable. Le demandeur ne devra prouver que l'illégalité, le dommage et le lien de causalité entre ces deux éléments; il n'aura plus à prouver la faute du fonctionnaire. Aussi peut-on renoncer à insérer dans le projet une disposition obligeant la Confédération à accorder une indemnité pour des raisons d'équité lorsque, dans l'exercice de ses fonctions, un agent cause illicitement mais sans sa faute à un tiers un dommage important (par ex. ensuite d'une erreur excusable, d'incapacité de discernement).

Le 14 septembre 1953, la société suisse des juristes vota une résolution demandant la responsabilité primaire de la Confédération pour les dommages causés sans droit et indépendamment de toute faute du fonctionnaire, mais prévoyant en outre ce qui suit: «Le législateur devra aussi étendre dans une large mesure les cas de responsabilité de la Confédération pour les conséquences dommageables d'actes de son administration légale» (*Actes de la société suisse des juristes*, 1953, p. 564 a). L'Etat devrait (*loc. cit.*, p. 535 a/536 a) aussi réparer exceptionnellement le dommage résultant d'actes légaux,

- a. En vertu du principe déjà reconnu de la légalité, c'est-à-dire lorsque la loi le prévoit expressément;
- b. Lorsqu'un acte légal de l'Etat a des conséquences particulièrement graves pour une personne isolée ou pour un petit groupe de personnes.

Le premier de ces vœux n'appelle pas de commentaires, mais bien le second, que la fédération suisse des avocats soutient également.

A l'appui du vœu b, on allègue que le particulier devrait supporter les conséquences d'une réglementation défectueuse et insuffisante des

indemnités consécutives aux interventions de l'Etat. Cette imperfection aurait été constatée par le Tribunal fédéral lui-même, par exemple en matière de responsabilité de communes en leur qualité de propriétaires d'ouvrages et d'immeubles (ATF 76, II, 129 s. et 215 s.) en cas d'expropriation dite matérielle (ATF 69, I, 234). On se réfère en outre à l'ouvrage de M. Imboden, *Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung*, p. 24 s.

Nous sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu de retenir ce vœu dans la loi sur la responsabilité, mais qu'il faut s'en tenir au principe de la légalité. On peut d'ailleurs se demander si l'article 117 de la constitution — qui ne parle que de la responsabilité des fonctionnaires pour leur gestion — permettrait d'établir une réglementation légale aussi générale; eu égard à cette base constitutionnelle, la responsabilité primaire de l'Etat, avec un simple droit de recours de la Confédération contre le fonctionnaire fautif, va déjà très loin. En édictant de nouvelles prescriptions en vertu desquelles l'activité légale de l'Etat pourrait causer un dommage important aux particuliers, le législateur devra aussi décider si et dans quelle mesure les lésés devront être indemnisés. Il pourra aussi combler les lacunes existant dans le droit en vigueur. Mais il serait pourtant excessif que tout acte licite de l'Etat causant à un particulier un dommage exceptionnellement grave engage à titre général la responsabilité de l'Etat; il se pourrait en effet que, suivant les circonstances, la simple mobilisation d'un militaire ait des conséquences exceptionnellement graves, comme aussi un jugement, même s'il ne s'agit pas de condamnation pénale.

2. Une procédure d'autorisation doit être maintenue en ce qui concerne la *responsabilité pénale*. Conformément aux principes d'un Etat régi par le droit, le projet ouvre le recours au Tribunal fédéral lorsque le département de justice et police, statuant en première instance, refuse l'autorisation d'ouvrir des poursuites pénales. On ne pourra ainsi plus reprocher aux autorités administratives fédérales d'être juge et partie.

Maintenir une procédure d'autorisation a surtout pour but d'assurer la bonne marche de l'administration et de protéger celle-ci et ses fonctionnaires contre des manœuvres dilatoires.

3. Nous ne mentionnons la *responsabilité disciplinaire* que par souci de précision. La nouvelle loi ne modifiera pas les prescriptions contenues dans les actes législatifs spéciaux, tels que la loi sur le statut des fonctionnaires, les règlements des fonctionnaires, le règlement des employés et le règlement des ouvriers.

4. Le *champ d'application* de la nouvelle loi s'étendra à tous les fonctionnaires, soit à tous ceux qui ont la qualité de fonctionnaire en vertu de la loi sur le statut des fonctionnaires. La loi s'appliquera aussi aux employés et aux ouvriers, ainsi que, comme l'indique déjà son titre, aux membres des autorités, c'est-à-dire aux membres des chambres fédérales et aux magis-

trats : conseillers fédéraux, membres et suppléants des tribunaux fédéraux, membres de commissions indépendantes de ces tribunaux et de l'administration fédérale, chancelier de la Confédération et, en particulier, au personnel de la Confédération résidant à l'étranger.

La loi n'est naturellement pas applicable aux fonctionnaires cantonaux et communaux, même s'ils sont chargés d'exécuter des tâches découlant de la législation fédérale.

Le champ d'application de la loi englobera en revanche — ce qui est important — tous les syndicats, associations, organisations, etc., et leur personnel que la Confédération charge de tâches spéciales, même s'ils sont indépendants de l'administration ordinaire. Rappelons que l'exécution de tâches d'économie de guerre a été confiée à de telles organisations au cours du dernier conflit et qu'une poursuite pénale avait été engagée contre un employé de la «Cibaria» (ATF 71, IV, 139 s.).

V. Commentaire des articles du projet

Après avoir exposé les principes généraux du projet, il y a lieu de donner encore les explications suivantes au sujet des diverses dispositions.

Article 2. Le projet parle d'une façon générale de fonctionnaires. Ce terme ne comprend ni les membres du Conseil national et du Conseil des Etats, ni les magistrats, ni les ambassadeurs et ministres, ni les autres personnes qui accomplissent des tâches de droit public pour la Confédération sans toutefois se trouver dans un rapport de service avec elle. Une dénomination englobant toutes ces catégories serait difficile à trouver. C'est pourquoi le projet parle de fonctionnaires et déclare applicables à toutes les autres personnes énumérées à l'article premier les dispositions régissant les fonctionnaires, sauf s'il contient des prescriptions spéciales, comme par exemple l'article 2, 2^e et 3^e alinéas, ainsi que les articles 12 et 17.

L'article 3 mentionne le principe nouveau de la responsabilité primaire de l'Etat. Il exige des particuliers qu'ils n'assistent pas passivement aux actes ou omissions dommageables, mais qu'ils utilisent les moyens de droit mis à leur disposition et portent plainte, par exemple, contre les fonctionnaires par lesquels ils croient avoir été traités illégalement.

Certains ont proposé que toute décision quelconque indique les moyens de recours. Une disposition en ce sens n'a cependant pas sa place dans la loi sur la responsabilité. Elle devra figurer dans la future loi sur l'administration de la justice administrative.

Lorsque des dommages-intérêts lui seront réclamés, la Confédération devra immédiatement en informer le fonctionnaire contre lequel elle pourrait exercer un droit de recours, afin qu'il puisse rassembler à temps ses

moyens de preuve pour l'éventualité où il serait pris à partie dans une action récursoire.

Articles 4 et 5. Ces dispositions s'inspirent du droit des obligations, en faisant toutefois abstraction en principe de l'élément de la culpabilité. La culpabilité du fonctionnaire n'entrera plus en considération que si, outre des dommages-intérêts, une réparation pour tort moral est réclamée à la Confédération.

Article 6. Contrairement à ce qui vaut pour la responsabilité de la Confédération envers le tiers lésé, le recours contre le fonctionnaire ne sera possible que si celui-ci a agi intentionnellement ou commis une négligence grave; une négligence légère ne suffira pas. Cette disposition tend à empêcher que l'esprit d'initiative et de décision du fonctionnaire ne soit paralysé. Il ne doit pas craindre à chaque instant de devoir réparer un dommage lorsqu'il n'a commis qu'une négligence légère. Le principe *in dubio abstinere* n'est pas applicable au fonctionnaire (Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 3^e édition, vol. 1, p. 188). Suivant les circonstances, il doit agir même dans une situation douteuse et prendre une décision pour éviter, au besoin, de plus grands inconvénients et sauvegarder les intérêts de l'Etat comme l'exige son devoir.

Si le Conseil fédéral, estimant que la faute du fonctionnaire n'est pas une négligence légère, entend lui demander réparation du dommage causé, le juge, c'est-à-dire le Tribunal fédéral en vertu de l'article 8, ne sera pas lié par l'opinion du Conseil fédéral sur la faute. Au lieu d'admettre le dol ou la négligence grave, le juge pourra ainsi n'admettre que la négligence grave ou une négligence légère et, dans ce dernier cas, débouter entièrement la Confédération dans l'exercice de son droit de recours.

Lorsque la Confédération aura conclu une transaction avec le lésé ou admis sa responsabilité sans jugement, le fonctionnaire pourra néanmoins contester dans l'action récursoire l'illégalité du dommage invoqué par le tiers, et il appartiendra alors au juge de statuer sur cette question.

Article 7. Lorsque le fonctionnaire causera un dommage à la Confédération directement, sa responsabilité sera engagée non seulement en cas d'intention, mais en principe aussi dans tous les cas de négligence. Mais il sera loisible à la Confédération de renoncer à rechercher le fonctionnaire pour toute inattention minime. On peut laisser à la pratique le soin de trouver la juste mesure.

Article 8. Le premier alinéa est conforme au droit en vigueur (art. 110 de la loi fédérale d'organisation judiciaire).

Aux termes du 2^e alinéa, le Conseil fédéral désignera, conformément à l'article 22, les services compétents pour reconnaître ou contester les réclamations; suivant la valeur litigieuse, on peut prévoir qu'il appartiendra

aux divisions ou aux départements de statuer à titre définitif sur ce point. Au cas où la décision de l'administration tarderait plus de six mois, le demandeur pourra introduire action devant le Tribunal fédéral sans plus attendre.

Article 9. Lorsque la Confédération agira en qualité de sujet de droit privé (p. ex. en louant à un tiers un logement de service dont elle n'a pas besoin; en vendant du matériel usagé; en mettant au pâturage un cheval du dépôt d'étalons), les dispositions du code des obligations concernant le bail à loyer, la vente et la responsabilité du détenteur d'animaux seront applicables à la Confédération comme s'il s'agissait d'un particulier.

Article 10. Il arrive actuellement qu'un particulier mécontent d'une décision passée en force de chose jugée cherche à l'attaquer par le détour de la procédure en responsabilité. L'article 10 empêchera de tels abus. Les décisions passées en force de chose jugée doivent être considérées comme conformes au droit. Sinon, même les jugements de dernière instance, par exemple les arrêts du Tribunal fédéral, pourraient toujours être remis en question sous le prétexte qu'ils seraient contraires au droit et auraient causé un dommage. Le droit en vigueur offre une garantie suffisante en prévoyant la possibilité de recourir contre les décisions des premières juridictions et de demander la révision ou le nouvel examen des décisions rendues en dernière instance. Ce qui va au-delà ne mérite pas de protection juridique.

L'article 12 règle spécialement la poursuite pénale dirigée contre un membre de l'Assemblée fédérale ou contre un magistrat élu par l'Assemblée fédérale. Pour le cas où un magistrat devra être renvoyé devant le juge pénal, le projet prévoit la possibilité de nantir dans tous les cas le Tribunal fédéral et non le juge du canton ou du district qui serait normalement compétent; c'est alors un procureur général extraordinaire désigné par l'Assemblée fédérale, et non le procureur général nommé par le Conseil fédéral, qui soutiendra l'accusation devant la cour pénale fédérale.

Article 13. L'exception prévue au premier alinéa au sujet des infractions en matière de circulation routière correspond au droit actuel (art. 67 de la loi sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles, RS 7, 593).

Remarquons à propos du 3^e alinéa qu'une peine disciplinaire telle que la suspension avec réduction du traitement, la rétrogradation ou la mise au provisoire, frappera un fonctionnaire plus durement que si le juge le condamne à une peine privative de liberté avec sursis. D'autre part, les fonctionnaires ne doivent pas être privilégiés en fait par rapport aux particuliers qui commettent un acte punissable. C'est pourquoi l'autorisation d'ouvrir une poursuite pénale ne devra pouvoir être refusée que s'il s'agit d'un cas de peu de gravité et que, compte tenu des circonstances, une peine disciplinaire paraîsse suffisante.

Aucune voie de recours ne sera ouverte contre l'autorisation d'ouvrir une poursuite pénale. Le fonctionnaire renvoyé devant le juge pénal pourra se défendre en cours de procès; l'octroi de l'autorisation ne signifiera pas encore que le fonctionnaire sera condamné.

En revanche, un recours au Tribunal fédéral devra être ouvert contre le refus d'autoriser la poursuite pénale (voir *supra* IV, ch. 2). Comme d'après l'article 104, 1^{er} alinéa, de la loi d'organisation judiciaire, le recours de droit administratif ne pourrait être exercé que pour violation du droit fédéral, il est nécessaire de prévoir que le Tribunal fédéral pourra aussi examiner si le refus de l'autorisation est approprié aux circonstances. Dès lors, le Tribunal fédéral décidera aussi en dernière instance si une peine disciplinaire paraît suffisante ou s'il s'agit d'un cas de peu de gravité au sens du 3^e alinéa.

Le 6^e alinéa réserve le principe de l'opportunité, prévu par la procédure pénale fédérale en matière de poursuites pour délits politiques.

Article 14. Le premier alinéa a trait aux infractions contre les devoirs de fonction au sens strict, le 2^e alinéa aux infractions improprement dites.

Le 3^e alinéa réserve l'article 4 du code pénal; cette dernière disposition prévoit que le code pénal est applicable à quiconque, à l'étranger, aura commis un crime ou un délit contre l'Etat. Comme aux termes du 2^e alinéa de l'article 14 les infractions improprement dites ne sont en général punissables en vertu du droit suisse que si elles le sont aussi au lieu où elles ont été commises, l'article 4 du code pénal doit être réservé. Sinon, le fonctionnaire ne pourrait pas être puni pour les infractions commises à l'étranger contre l'Etat suisse, ces infractions n'étant naturellement pas punissables à l'étranger. Le fonctionnaire ne serait punissable que si l'infraction contre l'Etat était en même temps une infraction contre ses devoirs de fonction.

Article 17. Comme nous l'avons déjà exposé sous IV, chiffre 4, cette disposition comblera une lacune du droit actuel; elle règle la responsabilité d'organisations n'appartenant pas à l'administration fédérale, en tant que ces organisations sont chargées par la Confédération d'exécuter des tâches déterminées (p. ex. exécution de contingentements). Il faut entendre par organisation soit des établissements, tels que la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, soit des associations et organisations économiques de droit public ou privé (office suisse de compensation, société coopérative suisse des céréales et matières fourragères, syndicats).

L'organisation sera responsable en premier lieu du dommage causé sans droit à un tiers. La Confédération répondra, s'il y a lieu, du dommage non couvert.

Article 24. En vertu de cette disposition transitoire, le tiers lésé bénéficiera en principe de la responsabilité primaire de la Confédération déjà

avant l'entrée en vigueur de la loi. La procédure ne suivra son cours selon la loi du 9 décembre 1850 que dans les cas où une décision aura déjà été prise en vertu de la loi ancienne sur la demande d'autorisation d'intenter une action civile.

Les autres articles non mentionnés spécialement n'appellent pas d'observations particulières.

Nous vous recommandons d'accepter le projet ci-annexé de loi sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 29 juin 1956.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Feldmann

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

sur la

responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 117 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 29 juin 1956,

arrête:

CHAPITRE I

Champ d'application

Article premier

Les dispositions de la présente loi s'appliquent à toutes les personnes investies d'une fonction publique par la Confédération, savoir:

- a. Les membres du Conseil national et du Conseil des Etats;
- b. Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération;
- c. Les membres et les suppléants du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances;
- d. Les membres et les suppléants des autorités et commissions fédérales indépendantes des tribunaux fédéraux et de l'administration fédérale;
- e. Les fonctionnaires et les autres agents de la Confédération (art. 1^{er} et 62 de la loi sur le statut des fonctionnaires);
- f. Toutes les autres personnes, dans la mesure où elles sont chargées de tâches de droit public de la Confédération, à l'exception des personnes appartenant à l'armée, pour ce qui concerne leur situation militaire et leurs devoirs de service, ainsi que des autorités et des fonctionnaires des cantons, des districts et des communes.

Art. 2

¹ Les dispositions concernant les fonctionnaires sont applicables à toutes les personnes mentionnées à l'article premier, en tant que la présente loi ne contient pas de dispositions spéciales.

² Les membres du Conseil national, du Conseil des Etats et du Conseil fédéral ne peuvent être poursuivis ni civilement ni pénalement pour les opinions qu'ils émettent au sein des conseils ou des commissions parlementaires.

³ Sont réservées, pour le surplus, les dispositions de la loi du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération (1).

CHAPITRE II

La responsabilité civile

Art. 3

¹ La Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, sans égard à la faute du fonctionnaire.

² Sont réservées les dispositions contenues dans des actes législatifs spéciaux et limitant la responsabilité de la Confédération.

³ La responsabilité de la Confédération n'est pas engagée lorsque le lésé n'a pas fait usage des moyens de droit à sa disposition pour s'opposer à l'acte ou à l'omission dommageable.

⁴ Le lésé n'a aucune action envers le fonctionnaire fautif.

⁵ Lorsqu'un tiers réclame des dommages-intérêts à la Confédération, celle-ci en informe immédiatement le fonctionnaire contre lequel elle pourrait exercer un droit de recours.

Art. 4

¹ Lorsque la partie lésée a consenti à la lésion ou lorsque des faits dont elle est responsable ont contribué à créer ou à augmenter le dommage, le juge peut réduire les dommages-intérêts ou même n'en point allouer.

² En cas de mort d'homme, les dommages-intérêts comprennent les frais, notamment ceux d'inhumation. Si la mort n'est pas survenue immédiatement, ils comprennent en particulier les frais de traitement, ainsi que le préjudice dérivant de l'incapacité de travail. Lorsque, par suite de la mort, d'autres personnes ont été privées de leur soutien, il y a également lieu de les indemniser de cette perte.

Art. 5

¹ En cas de lésions corporelles, la partie qui en est victime a droit au remboursement des frais et aux dommages-intérêts qui résultent d'une incapacité de travail totale ou partielle, ainsi que de l'atteinte portée à son avenir économique.

(1) RS 1, 141.

² S'il n'est pas possible, lors du jugement, de déterminer avec une certitude suffisante les suites des lésions corporelles, le juge a le droit de réserver une révision du jugement pendant un délai de deux ans au plus à compter du jour où il a prononcé.

³ Si le fonctionnaire a commis une faute, le juge peut, en tenant compte de circonstances particulières, allouer à la victime de lésions corporelles ou, en cas de mort d'homme, à la famille une indemnité équitable à titre de réparation morale.

⁴ Celui qui subit une atteinte dans ses intérêts personnels peut réclamer des dommages-intérêts et, en outre, une indemnité à titre de réparation morale, lorsqu'elle est justifiée par la gravité particulière du préjudice subi et de la faute du fonctionnaire.

Art. 6

¹ Lorsque la Confédération répare le dommage, elle a contre le fonctionnaire qui l'a causé intentionnellement ou par négligence une action récursoire même après la résiliation des rapports de service.

² Si le fonctionnaire n'a commis qu'une négligence légère, il n'est pas tenu à réparation.

Art. 7

¹ Le fonctionnaire répond envers la Confédération du dommage qu'il lui cause directement en violant ses devoirs de service intentionnellement ou par négligence.

² Pour le surplus, les dispositions du code des obligations sur la formation des obligations résultant d'actes illicites sont applicables par analogie aux réclamations de la Confédération.

Art. 8

¹ Le Tribunal fédéral statue en instance unique au sens des articles 110 et suivants de la loi d'organisation judiciaire sur les réclamations de la Confédération qui sont contestées ou dirigées contre elle.

² La Confédération ne peut être actionnée devant le Tribunal fédéral que si le service compétent s'est prononcé sur la réclamation ou s'il a laissé s'écouler six mois sans répondre.

Art. 9

¹ Dans la mesure où la Confédération agit comme sujet du droit privé, sa responsabilité est régie par les dispositions de ce droit.

² Dans ces cas, le lésé n'a pas non plus d'action contre le fonctionnaire fautif.

³ L'action récursoire de la Confédération est régie par l'article 6.

Art. 10

La légalité d'ordonnances, de décisions et de jugements ayant force de chose jugée ne peut pas être revue dans une procédure en responsabilité.

CHAPITRE III

La responsabilité pénale

Art. 11

¹ Les prescriptions spéciales du droit fédéral sont applicables à la poursuite pénale des crimes et délits commis par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

² Les dispositions du code pénal militaire et de l'organisation judiciaire et procédure pénale pour l'armée fédérale sont applicables aux fonctionnaires soumis à la juridiction militaire.

Art. 12

¹ Une autorisation des chambres fédérales est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des membres du Conseil national ou du Conseil des Etats, ainsi que contre des membres d'autorités et contre des magistrats élus par l'Assemblée fédérale en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle.

² En pareil cas, chacun des deux conseils désigne une commission chargée d'examiner l'affaire. Après avoir donné au prévenu l'occasion de se prononcer, la commission propose d'accorder ou de refuser l'autorisation.

³ Si la procédure est dirigée contre un membre du Conseil national ou du Conseil des Etats, le conseil auquel ce membre appartient a la priorité.

⁴ Si les deux conseils décident d'accorder l'autorisation, ils statuent également sur la suspension provisoire du prévenu. Lorsque des circonstances particulières le justifient, le prévenu peut être renvoyé devant le Tribunal fédéral même si l'infraction ressortit à la juridiction cantonale.

⁵ Lorsque l'autorisation est accordée et l'affaire renvoyée devant le Tribunal fédéral, l'Assemblée fédérale désigne un procureur général extraordinaire.

Art. 13

¹ Une autorisation du département fédéral de justice et police est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des fonctionnaires en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou leur situation officielle, exception faite des infractions en matière de circulation routière.

² Les autorités cantonales de poursuite pénale auxquelles de telles infractions sont dénoncées doivent immédiatement requérir cette autorisation; il leur est toutefois loisible de prendre des mesures conservatoires urgentes.

³ Lorsqu'une infraction et les conditions légales de la poursuite pénale paraissent réalisées, l'autorisation ne peut être refusée que dans les cas de peu de gravité et si, au vu de toutes les circonstances, une punition disciplinaire du coupable paraît suffisante.

⁴ La décision accordant l'autorisation est définitive.

⁵ Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ouvert contre le refus de l'autorisation. Le Tribunal fédéral peut aussi revoir si la décision est appropriée aux circonstances. Le droit de recours appartient au lésé qui demande la punition du fonctionnaire et à l'accusateur public du canton où l'infraction a été commise.

⁶ L'article 105 de la loi fédérale sur la procédure pénale est réservé.

Art. 14

¹ Lorsqu'un fonctionnaire commet une infraction contre ses devoirs de fonction (18^e titre du code pénal), la loi suisse lui est aussi applicable si l'acte a été commis à l'étranger.

² Lorsqu'un fonctionnaire commet à l'étranger une autre infraction en rapport avec son activité ou sa situation officielle, la loi suisse lui est applicable si l'acte est aussi punissable au lieu où il a été commis; toutefois, l'article 6, chiffre 2, du code pénal est alors applicable par analogie.

³ L'article 4 du code pénal est réservé.

CHAPITRE IV

La responsabilité disciplinaire

Art. 15

La responsabilité disciplinaire des personnes soumises à la présente loi est réglée par les dispositions particulières qui leur sont applicables.

Art. 16

¹ La responsabilité découlant d'un dommage et la responsabilité pénale ne sont pas touchées par une punition disciplinaire.

² Lorsque la même infraction donne lieu à une enquête disciplinaire et à une procédure pénale, la décision relative à la punition disciplinaire sera, en règle générale, ajournée jusqu'à la fin de la procédure pénale.

CHAPITRE V

**La responsabilité des organisations spéciales chargées d'accomplir
des tâches pour la Confédération et de leur personnel**

Art. 17

¹ Les dispositions ci-après sont applicables à l'organe ou à l'employé d'une institution indépendante de l'administration ordinaire qui, chargée d'exécuter des tâches de droit public pour la Confédération, cause sans droit dans l'exercice de cette activité un dommage à un tiers ou à la Confédération:

a. L'institution répond envers le lésé, conformément aux articles 3 à 5, du dommage causé à un tiers. La Confédération est responsable envers le lésé du dommage que l'institution n'est pas en mesure de réparer.

Le droit de recours de la Confédération et de l'institution contre l'organe ou l'employé fautif est réglé par l'article 6.

b. Les organes ou les employés fautifs répondent en premier lieu et l'institution à titre subsidiaire du dommage causé à la Confédération. L'article 7 est applicable.

² Les articles 11 et suivants de la présente loi sont applicables par analogie à la responsabilité pénale.

CHAPITRE VI

Prescription et péremption

Art. 18

¹ La responsabilité de la Confédération (art. 3 s.) s'éteint si le lésé n'introduit pas sa demande de dommages-intérêts ou d'indemnité à titre de réparation morale dans l'année à compter du jour où il a eu connaissance du dommage, et en tout cas dans les cinq ans à compter de l'acte dommageable du fonctionnaire. Ce délai est interrompu par l'exercice d'un moyen de droit au sens de l'article 3, 3^e alinéa, et il ne court pas tant que dure la procédure.

² La demande doit être adressée au service compétent selon l'article 8, 2^e alinéa.

³ Si la Confédération conteste la demande, le lésé doit introduire action dans les six mois, sous peine de péremption (art. 8).

Art. 19

Le droit de recours de la Confédération contre le fonctionnaire se prescrit par un an à compter de la reconnaissance ou de la constatation judi-

ciaire de la responsabilité de la Confédération, et en tout cas par dix ans à compter de l'acte dommageable du fonctionnaire.

Art. 20

¹ La prescription de la poursuite pénale est régie par les dispositions du droit pénal.

² La responsabilité disciplinaire des fonctionnaires se prescrit conformément aux dispositions disciplinaires spéciales, mais par un an au plus après la découverte de l'acte disciplinairement répréhensible et en tout cas trois ans après la dernière violation des devoirs de service.

Art. 21

¹ Le droit de la Confédération d'exiger d'un fonctionnaire réparation du dommage causé par une violation des devoirs de service (art. 7 et 17) se prescrit par une année à compter du jour où le service ou l'autorité compétente pour faire valoir ce droit a eu connaissance du dommage et dans tous les cas par cinq ans à compter de l'acte dommageable du fonctionnaire.

² Toutefois, si le droit à des dommages-intérêts dérive d'un acte punissable soumis par le droit pénal à un délai de prescription de plus longue durée, ce délai s'applique également à l'action civile.

CHAPITRE VII

Dispositions finales et transitoires

Art. 22

¹ Le Conseil fédéral édicte les prescriptions d'exécution nécessaires.

² Il règle notamment la compétence des départements et des divisions pour reconnaître ou contester définitivement les prétentions élevées contre la Confédération, de même que pour exercer l'action en dommages-intérêts et l'action récursoire contre les fonctionnaires et conduire les procès nécessaires (art. 3, 8, 2^e al., et 9; art. 6, 7, 17 et 18).

Art. 23

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 24

¹ L'ancienne loi est applicable aux demandes d'autorisation de poursuivre pénalement un fonctionnaire qui sont pendantes lors de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² La Confédération répond aussi en vertu de l'article 3 de la présente loi du dommage causé avant l'entrée en vigueur, s'il n'y a ni prescription, ni péremption en vertu de l'article 18.

³ Les demandes pendantes d'autorisation d'intenter une action civile contre un fonctionnaire sont traitées comme des réclamations au sens de l'article 8, 2^e alinéa, de la présente loi; elles sont transmises d'office au service compétent.

⁴ Toutefois, si une décision a déjà été rendue sur la demande d'autorisation, l'affaire est liquidée selon l'ancien droit.

⁵ Pour le surplus, la présente loi est seule applicable à la responsabilité des fonctionnaires et à l'action récursoire de la Confédération contre les fautifs.

Art. 25

Toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées au moment de son entrée en vigueur, notamment:

- a. La loi du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération ⁽¹⁾;
- b. L'article 91 de la loi du 5 avril 1910 sur les postes suisses ⁽²⁾;
- c. Les articles 29, 35 et 36 de la loi du 30 juin 1927/24 juin 1949 sur le statut des fonctionnaires ⁽³⁾.

⁽¹⁾ RS 1, 434.

⁽²⁾ RS 7, 743.

⁽³⁾ RS 1, 459; RO 1949, II, 1823.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Du 29 juin 1956)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7188
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.07.1956
Date	
Data	
Seite	1420-1438
Page	
Pagina	
Ref. No	10 094 326

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.